

 使用大字体察看本文

阅读次数：358

公民个体为本、统一宪政立国(上)

甘 阳

人类社会是否真有能力以自己的反思和选择去建立一个好政府，抑或注定只能把自己的政治命运交付给偶然性和暴力，这一重大问题的决定权似已悬于这个国家的人民，将由他们的行为和示范来说明。果如此，我们实有充分理由认为，我们现在所处的危机时刻毋宁是千载难逢之机，因为人类最重大的决定有待在这个时刻作出。但也正因为如此，如果我们这个国家不幸作出错误的选择，那么这不幸将被看成是全人类的不幸。

Publius

引论：中国政治改革的理念与目标：摆脱中央集权制与区域寡头制的历史循环

如果我们希望我们正在搭架的政治体制能长治久安，那我们就要高瞻远瞩地使之经得起未来种种变迁的冲击。

麦迪孙

我在1992年3月发表的一篇文章中曾提出如下问题：

中国政治社会的组建原则是否真的永远只能象历来那样在中央集权制与区域寡头制（provincial oligarchies）之间摆荡，而根本不可能以个人本位原则建立？如果说，本世纪以来中国人曾一再以国家独立和民族自由这种大群体来取代个人独立与个人自由，那么近年来是否已在滋生另一种危险，即以“地方”这种次大群体再度障蔽了个体？[1]

我的这一疑虑最初主要是由89年后海外风起云涌的关于中国应建成邦联或联邦的种种讨论所引发的，但以后这同样的疑虑亦随着声势更大的种种地方分权论的提出而有增无己，以致我在不久前一篇论及中央与地方关系的文章中又再次提出了这一问题。[2]确实，我担心，在这世纪之交，我们是否又一次被一种似是而非的提问方式和论证方式弄得模糊了问题的根本，从而离宪政民主的目标不是越来越近，反而越来越远？事实上，无论是有关邦联联邦的讨论，还是关于中央与地方关系的讨论，都向我们提出了一个无可回避却被论者们普遍忽视的最基本政治哲学问题，这就是：现代政治社会的基础或基本单位究竟是什么？是公民个体，还是地方权力或中央权力？

一旦我们从这一根本上提出问题，那就可以立即看出，近年来的地方分权论者和邦联联邦论者就理论上而言，事实上大多是在重复当年美国建国初期“反联邦党人”的基本主张，亦即他们着重的是以地方权力来取代或抗衡中央权力，而不是致力于论证中央权力必须来自于作为政治主体的公民们的直接授权。就政治哲学的意义上讲，这种取向恰如当年的反联邦党人一样，实际上是把地方共同体而非公民个体看成是政治社会的基本单位，从而主张把中央权力的正当性（legitimacy）建立在地方权力的基础上。[3]

但是，我们应当记得，美国日后宪政民主的发展并非以“反联邦党人”的主张为理论基础，而恰恰是以否定“反联邦党人”的理论为前提。这就是麦迪孙等“联邦党人”为奠定美国宪政民主的基础而作的努力。麦迪孙在费城会议前夕的一系列笔记，特别是“古今邦联札记”（Notes on Ancient and Modern Confederacies）以及“美国政治体制之痼疾”（Vices of the Political System of the United States）等尤其为费城制宪会议作了重要的理论准备，[4]其基本着眼点正是要颠覆“反联邦党人”这种以地方权力为政治中轴的政治观，从而奠定了宪政民主的两条最基本原则即：1. 政治社会的基础或基本单位只能是作为个人的公民个体，而不能是地方共同体；2. 中央权力的正当性基础必须来自于公民们的直接授权，而不能由诸地方权力间接授权。这两条原则事实上是一体之两面，即我所谓“公民个体为本、统一宪政立国”。

我个人认为，“公民个体为本、统一宪政立国”这一宪政民主原则不仅是一般地适用于中国，而且事实上是特别地适用于中国的所谓“中央与地方”关系，因为中国传统政治之所以历来跳不出那种在中央集权制与区域寡头制之间来回摆荡的历史循环，其原因恰恰在于它从未致力寻求把中央权力直接奠基于公民个体本位，而总是习惯于把政治拘囿于只在“中央与地方”这种矛盾里翻跟斗的传统格局。在这种意义上，我们可以说，今日中国政治的根本课题是要一劳永逸地摆脱历来那种在中央集权制与区域寡头制之间来回摆荡的历史循环，彻底奠定“公民个体为本，统一宪政立国”的现代政治社会。也正是由此着眼，尽管我相当理解许多地方分权论者和邦联联邦论者的良好愿望，但我仍然不能不强调，如果我们今日仍不能牢固

地树立起“公民个体为本、统一宪政立国”的政治原则，那么在实践中事实上也将仍然不免重蹈中国传统政治那种在中央集权制与区域寡头制之间来回摆荡的历史循环。

诚然，今天“社群主义”（communitarianism）等思潮的兴起已对个体本位原则提出了相当的挑战，[5]女性主义政治理论更尖锐指出西方宪政民主从未能真正落实个人本位而是“家长本位”，[6]但我以为这些批评的价值更多地是有助于深化对问题的理解，[7]而非取代宪政民主原则作为“政治社会”基本构架的安排。[8]尤其是，今日中国有关论者的注意点与当年美国的反联邦党人一样，并非在于家庭邻里等单位，而是在于仅次于中央权力的地方政治权力机构（中国的省市，这就使我们更有必要强调，宪政民主这一政治安排不允许出现所谓“主权内的主权”（imperium in imperio）。换言之，现代政治社会的基本单位只能是公民个体这一原则同时意味着，公民个体与中央国家之间必须具有直接性的政治联系，不容任何地区共同体从中加以阻断或切断这种政治联系。所谓“公民”这一概念就其本义就预设“国家”的概念：公民者乃“国”之公民，非一省一区之公民也。中国政治改革的目标由此决不是要以“地方权力”之名来切断或阻断公民与中央国家之间的这一政治联系，而是要使这一政治联系高度民主化。

为避免问题的混淆和不必要的纠缠，我愿在此首先明确这里提出的问题所在：我与许多论者目前的分歧并不在于地方是否应当有权（当然应当有），更不在于是否应当发展地方民主（当然应该大力发展），相反，我在这里想要提出的是一个更根本性的问题，这就是中央权力的正当性（legitimacy）基础应当落实于何处的问题。这一问题之所以必须明确提出，是因为它是任何政治体制不可回避的首要问题和中心环节。我和许多论者的根本分歧正是在这个问题上，亦即在我看来今日相当多的论者事实上试图以地方权力作为中国政治社会的基础，从而力图论证今后中国的中央权力应当将其正当性基础落实在地方权力上，而这在我看来将会导致某种变相的甚至赤裸裸的“主权中的主权”这种畸形政治，从而再次重复中国历来那种从中央集权摆向区域寡头政治的老路；因此我要强调的论点是：中央权力的正当性基础决不能来自于（从而依赖于）地方权力，而必须直接来自于全国公民，因为政治社会的唯一真实基础只能是作为个人的每一公民，而非任何一级地方权力。我以为明确这一点对于我们如何看待中国政治改革的目标具有根本的重要性，因为说到底，中国政治改革的中心问题是要重新奠定中国中央权力的正当性基础问题。

我以为今日中国政治改革者的胸襟和抱负绝不应该固步自封地在所谓“中央与地方”之争中单纯地站在所谓“地方”一边，而应如韦伯当年那样大力论证，社会经济发展越是多元分殊，中央权力就越有必要将自身立足于全民直选的大众民主基础之上，否则必处处受制于各种地方或集团利益。[9]我完全不同意许多地方分权论者那种认为全国直选不仅不可能而且“不可欲”，因为“即使实现也成本太高而相对效益较差”的观点。[10]在我看来这种论点事实上反映了今日相当一部分中国自由派知识分子患有韦伯当年所批判的“民主恐惧症”。我以为我们应当看到，晚近以来所谓“中央与地方”的张力加剧恰恰也提供了中国政治改革的内在动力，因为这种张力实际上表明，在现代经济发展促成社会高度分殊化条件下，中央权力将必须寻求重新奠定自己的权力基础，而这事实上将走向“公民个体为本、统一宪法立国”提供某种可能，因为事实上所有发达经济民族加强中央权力的最有效手段无一例外都是走向中央权力由全国大选直接产生。我们应该做的是不失时机地强调，由于中国社会经济已走向高度多元分殊发展，中国的中央权力走向由全国大选直接产生已成为无可回避的问题。[11]我以为应该注意到关于中央权力走向直选即全国人大代表的全国直接选举问题在中国至少已可以讨论，而且即使我们并不期待这一步会很快迈出，此问题在理论上的迫切性也已不容忽视。本文的目的即想就此初步提出一些理论上的问题。

上篇 筑基长治久安的政治体制

只要深思熟虑、反复掂量，我们会断然作出这样的判断：强壮的政府与自由的保障乃须臾不可分离。

Publius

一、地方分权论的阙失

我在1992年的那篇文章中曾经说过，八九年以来虽然联邦邦联之议在中文世界不绝于耳，但事实上鲜见中国的“联邦党人”，而是到处只见中国的“反联邦党人”。这其实是不足为怪的。因为不管是近年来的邦联联邦论者，还是地方分权论者，其基本政治取向已经决定了他们只可能采取当年美国“反联邦党人”的立论和立场，而不可能采取美国“联邦党人”的立论和立场。原因非常简单：美国建国时期所谓“联邦党人”和“反联邦党人”之争，就是当年美国的“中央与地方”之争。“联邦党人”是当时美国“中央派”、“集权派”，而“反联邦党人”则是“地方派”、“分权派”。而且“反联邦党人”的基本出发点也与中国的地方分权论者和邦联联邦论者完全一样，即都是以弱化、虚化、以致空洞化中央权力为指归，而他们之所以如此着眼亦都出于非常正当的动机，即认为中央权力的强化必然带来专制。但如我们所知，日后被称为美国宪政民主之父的并不是“反联邦党人”，而恰恰是“联邦党人”，这就已经足以提示我们：中央集权未必一定就是专制，而地方分权也并不必然就是民主。我愿在此引用托克维尔的名言：“就我而言，我无法想象一个民族没有高度的政府集权可以生存，更不必说繁荣昌盛。”[12]

这里想要指出的是，目前一些论者似乎往往从“反联邦党人”的立论和立场来了解美国“联邦党人”以致美国宪政民主的理论和经验，然后又以这种误解为根据来论证今后中国的中央权力应当将其正当性基础

落实在地方权力上。我想在这里以吴国光和郑永年的《论中央 - 地方关系》为例, [13] 这首先是因为此书是地方分权论中最有分量的论述之一, 同时, 不同于流俗的地方分权论, 此书相当正确地强调了要摆脱“集权 - 分权 - 再集权”的历史循环, 认为在把大量权力下放给地方的同时, “要建设一个强有力的中央, 以有效行使政府集中” (页 137)。但问题在于, 他们提出来的解决之道, 即他们所谓“发展地域民主”, 在我看来只可能与他们的目标背道而驰, 因为这一路向事实上决不可能导向“建设一个强有力的中央”, 而是只能导致一个高度依赖性的中央即一个日益受地方权力牵制而无自身独立权力基础的中央。这是因为所谓“地域民主论”实质上是主张, 加强中央权力之道就是加强地方权力, 要建设一个强有力的中央就要把中央权力建筑在强有力的地方权力上: 中央通过吸纳地方实力派来加强自身的权力基础, 并通过地方权力来达到国家整合的功能, 这也就是作者所谓“对地方来说, 它是巩固地方权力并参与中央政治的途径; 而对中央来说, 它则是中央政府用以整合地方势力、增强中央权威的手段” (页153)。不奇怪, 作者最后提出的中国政治改革方案就是“把吸收地方精英制度化”作为“重组中央政府的政治议程” (页 161)。

相当清楚, 这是一种以地方权力为中轴的政治安排。在这种政治安排下, 中央权力与个体公民的政治关系是以地方权力为中介的, 亦即中央主要是通过地方权力来达及公民, 而公民们则是通过地方权力在中央的代表来得到代表, 中央权力与个体公民这两造之间只有间接性的政治联系。这样一种政治安排体现为选举政治则必然是间接选举, 事实上这正是作者们的主张 (页143), 因为他们认为全国直选“即使实现也成本太高而相对效益较差” (页142)。要言之, 作者们事实上是以地方权力作为政治社会的基础从而力图以地方权力作为中央权力的正当性基础, 用他们自己的话说, 他们的“目标是把地方政府的合法性转化为中央政府的合法性基础” (161)。但他们似乎从未想过, 如果中央政府的合法性基础如他们所设计般乃来自于地方政府的支持, 中央政府是否还可能有它自己独立于地方政府的政治意志? 更进一步而言, 如果地方政府认为中央政府不合其意而撤回他们的政治支持, 则中央政府又将奈其如何?

不过此地先让我们指出, 两位作者在论述他们这一“地域民主”观之前, 首先就以美国为例, 似乎美国建国时期奠定的宪政安排正好可以支持他们的论证方向, 因为他们认为, “在美国建国时期的思想家那里, 尤其是在宪法之父麦迪孙那里, ‘地域权力’得到了足够的重视和系统透彻的论述。……麦迪孙及其同人的思想, 最后表述于美国宪法之中。美国宪法明确规定了联邦政府和地方政府 (州政府) 之间的权力关系。在当时的美国, 权力首先是地域性的, 而不是首府所有、全国性。作为一个移民国家, 这里本来就不存在一个主权的首府权力。” (页140)

作者们在这里实际是把反联邦党人的主张与麦迪孙等联邦党人的主张混淆了起来, 从而完全模糊了美国建国时期“中央与地方关系”大辩论的关键所在。确实, 麦迪孙对“地域权力”作了“系统透彻的论述”, 但试问是什么样的论述呢?

二、美国解决“中央地方之争”的启示

事实是, 麦迪孙在费城制宪会议前一年就开始系统研究西方自古以来以地域权力为基础的政治体制并写下了评注, 其基本结论正是要向其联邦党人同志指出, 凡以地域权力为基础而无强有力中央权力的政治体制无一不以内乱外患而瓦解, 决不可能长治久安; [14]而在费城会议前一个月, 麦迪孙更进一步完成了专为会议准备的工作备忘录“美国政治体制之痼疾” (Vices of the Political System of the United States), 中心思想就是要指出, 美国独立后制定的第一部宪法 (1781 年“邦联条款”) 的全部问题, 就在于它把整个政治安排置于对地方权力的“盲目信任”上 (mistaken confidence), 从而导致当时美国中央权力完全被地方权力所左右却无能制约和制裁地方权力。在麦迪孙看来, 这只能表明当时美国政治缺乏“任何宪政体制赖以存活的最重大原则”, 这就是中央权力对于所有地方权力的制约权力。[15]可以说, 麦迪孙及其同人即美国联邦党人在美国建国时期的全部思考, 事实上都围绕一个中心问题, 这就是, 必须建立一个强有力的“全国性”政府, 以彻底扭转当时美国那种“权力首先是地域性的”政治结构。[16]

这里回顾一下美国建国时期所谓“联邦党人”与“反联邦党人”的争论或许是不无启发的, 因为事实上当时美国的状况实与近年来中国的状况有颇多相似之处。联邦党人当时之所以如此焦虑地力主建立强有力的中央政府, 首先是被当时美国的严峻现实所逼出来的。首先, 联邦党人要求重建中央权力最初是由严重的财政税收危机所引起, [17]因为在旧宪法体制下的美国中央政府 (邦联国会) 在这些问题上完全没有权威, 连统一纸币以及对进口货物征收百分之五关税等“法定的”财政要求, 事实上都无法得到地方政府的合作; [18]其次则是旧国会完全没有足够的权威来规范调节各地区之间日益严重的经济贸易冲突; [19]再次则是美国独立后人口大量流动引发的各地区之间领土纠纷和分裂运动, 我们今天只见南斯拉夫等分裂, 殊不知这也是当时美国独立后的严重问题, 例如今天的佛尔芒州就是当初从纽约“国”闹独立分裂出来, 在联邦党人看来这些领土纠纷如不能由一全国政府有力规范则北美将血流成河; [20]最后但也是最重要的, 则是美国内部这种各自为政的状况, 使其在外交上无法作为一个统一的独立国家行动, 从而被欧洲列强各个击破。[21]事实上费城制宪会议召开的一个重要原因即在于, 当时西班牙封锁密西西比河, 导致美国北部诸州与南部诸州在要不要与西班牙妥协问题上严重分歧, 以致南北分裂在当时已变得非常可能。[22]

联邦党人在费城制宪会议后发表的《联邦党人论稿》中, 紧接“引论篇”的第二至第八篇首先着重分析

的正是这种严重形势，"以向美国人民指出如果美国不能建成一个由统一中央政府代表的统一民族国家，而继续维持当时美国那种"权力首先是地域性的"政治结构，美洲必然再次被欧洲列强所瓜分，从而丧失独立战争的成果；《论稿》第十一篇尤其大声疾呼地指出，欧洲长期来支配了亚洲非洲和美洲，以致已习惯于以全世界的主人自居，甚至傲慢到认为美国的狗都不如欧洲的狗，因此"美国人应该抬起头来为全人类的尊严而教导欧洲人放谦虚点"，这就要求美国人应不屑做欧洲列强的掌上玩物，而应联合为一个强大的统一的美国，从而今后有可能不但受欧洲的操纵，而且最终迫使欧洲列强按照美国的条件来与美国打交道。[23]

正是由于痛感独立后的美国日益分崩离析，尤其所谓的"邦联国会"有名无实，毫无中央政府的权威，联邦党人在费城制宪会议（1787年）上，以废除旧宪法的断然革命行动，彻底否定了旧宪法体制下"不存在一个主权的首府权力"这种荒谬政治安排，并以制定一部全新美国宪法的形式，为建立一个绝对凌驾于一切地域性权力之上的美国中央政府奠定了法律基础。所谓联邦党人与反联邦党人之争，指的就是费城会议之后（1787-1788年）围绕要不要批准"新宪法"以废除"旧宪法"的全美大辩论。[24]在这场辩论中，"反联邦党人"指责联邦党人的新宪法实质上兼并（consolidation），即以"一个巨无霸式的中央政府吞并了十三个地方政府的主权"，[25]因此反对批准新宪法，反对建立新的美国中央政府，而主张维护旧宪法，维持旧体制即由十三个地方政府结成松散联盟这种政治组织方式；[26]麦迪孙等人则写下了日后以《联邦党人论稿》传世的著名反驳，其中心论点就是要指出，"反联邦党人"的实质在于"他们仍在盲目崇拜'主权中的主权'这种政治怪物（political monster）"（p.147）[27]，亦即以地方政府阻断中央政府与个体公民之间的直接政治联系。由此造成的最大弊病就是麦迪孙指出的所谓"国家的主权不是直接来自于人民而是来自于地方主权（a sovereignty over sovereigns），中央政府不是向人民负责而是向地方政府负责（a government over governments），中央立法机构不是为每一个人立法而是为地方共同体立法（a legislation for communities as contradistinguished from individuals）"，这在麦迪孙看来乃"理论上荒谬不通，实践上足以颠覆纲纪，毁坏社稷"（p.172）。

但联邦党人当时要在美国缔建一个权威性的中央政府远比今天中国政府的宏观调控还要困难万分，因为面对各地方共同体均坚持自己的"主权"的情况下，联邦党人必须首先"发现"出一个"更高的主权"作为中央政府的权力来源。尤其是，费城制宪会议本身具有"违宪"和不合法的性质，因为各地方权力当局派这些代表去费城并未授权他们去制一部新宪法，而是要他们去讨论修改旧的"邦联条款"。也因此，费城会议尽管拟出了一部宪法，但它并不可能被旧国会所批准，也不可能被当时各地方当局议会所批准。进而言之，如麦迪孙早在费城会议之前就深谋远虑地向华盛顿等人所指出，如果新宪法的批准权在各地方当局，那么即使他们今天批准了新宪法，明天也可以用同样的权力否定它。换言之，新宪法的批准必须具有一个比各地方当局议会"权威更高的批准权"（a higher Sanction）。正因为如此，联邦党人在费城会议提出，新宪法的批准权不在各州议会，而在于"美国人民"（the People of the United States）。[28]也正是在这个意义上，所谓"人民主权"原则（Popular Sovereignty）成了联邦党人的根本理论根据。[29]其中心论点或可以麦迪孙的论述概括之：

"反对批准新宪法的人在讨论问题时似乎对人民完全视而不见，从而不但把中央政府与地方政府这些不同的政府建制看成是相互对立，而且似乎以为它们之间的争权夺利完全不受任何共同主人的控制。这些先生们的错误必须在这里指出。他们必须明白，最终的权威，不管其在何处行使，只能来自于人民" [30]

我们这里没有必要过分美化联邦党人，他们大多首先是美国的民族主义者、国家主义者、中央集权主义者。联邦党人对于美国的历史功绩主要就在于他们为美国初步奠定了一个全美中央政府构架。他们之所以后来被美国人尊为"国父"，正是因为他们创立了以"一个主权的首府权力"来代表国家整体这一"全国性"政治机制，从而为美国的民族认同（national identity）奠定了基础。[31]可以说，如果当年这场决定美国历史命运的大辩论不是"联邦党人"取胜而是"反联邦党人"取胜，那么美国以致整个人类历史都会改写，因为那样的话世界上就没有今天的"美国"这么个统一国家。尽管美国中央政府不容地方挑战的权威最后仍然通过一场内战才真正巩固，而且其宪法根据也只是在内战后通过的第十四条宪法修正案才最后完成[32]，但联邦党人的努力毕竟奠定了美国民族统一的最基本宪政基础，这就是新宪法规定的中央政府必须能直达每一公民个体，"决不需要经过任何中间性立法机构intermediate legislations"（p.154）。如联邦党人所反复强调，"如果我们仍认为一个全国性政府（a national government）必不可少，.....那我们就必须使全国共同体的权威直达每一公民，因为政府必须达及的唯一真正对象乃是公民人身"（p.149）。换言之，一个民主国家"的主权必须直接受自于作为个人的每一公民个体，而非来自于任何其他地方共同体，不管是省、市、乡、村。

总之，现代政治社会的基本单位只能是公民个体而非任何地方共同体，而这同时也就意味着，公民个体与中央国家之间必须具有直接性的政治联系，不容任何地区共同体从中加以阻断或切断这种政治联系。直接了当地说，"主权中的主权"之所以不能容许，乃因为一个民主"国家"必须立足于人民主权（Popular Sovereignty）。联邦党人制定的新宪法与旧宪法的全部不同事实上正在于此，即旧宪法乃以地区主权为基础，而新宪法则以人民主权为基础者（1781年"邦联条款"）开宗明义即说明美国是诸地区共同体之间的"永恒联盟"（perpetual Union between the States），因此主权在地区共同体；而后者即今日美国宪法则以其闻名世界的首句"我们美国人民"（We the People of the United States,...）集中表达了联邦党人的基本政治理念，即美国作为一个政治社会，不再是由各地方权威当局所组成，而是直接由作为个人的每一公民个体所组成。也因此，中央政府乃是每一公民个人的直接代表，而非地方共同

体当局们的仆人。

可以说，以“人民主权”克制“主权中的主权”，就是联邦党人力图为奠定美国长治久安之道所作的最大努力。我以为这一基本理念对于我们今日思考中国今后的长治久安之道实有莫大的启示意义，这里涉及到的一个问题是：大国民主如何可能？

三、大国民主之道

中国政治历来困难的原因之一是中国这个国家太大”。事实上，各种地方分权论以及邦联联邦论的提出大多都与中国之大有关系。但我以为，这些主张并不是对“大国民主如何可能”这一问题的真正回答，而毋宁是回避甚至取消了这一问题本身，因为这些主张事实上是认为大国只有先化大为小才能走向民主。这在理论上实际落入民主只有在小国才可能这一过时已久的传统民主观，在实践上则是重复美国建国初期“反联邦党人”试图以地方分权来建立美国民主的失败道路，而其结果则很可能将再度陷入中国传统政治那种在中央集权制与区域寡头制（provincial oligarchies）之间来回摆荡的历史循环。

本文认为大国民主之道并不在于如何化大为小，而恰恰在于先立乎其大。换言之，大国民主之道要研究的问题是如何奠定一个民主大国，但一个民主大国并不可能靠组合若干小主体来凑成，而在于能否建立大国本身的内在民主机制。我以为美国联邦党人的启示正是在这里。诚然，许多人会认为，联邦党人的理论适用于美国，但未必用于中国，人们甚至可以，反联邦党人的思想更适用于中国国情。但我以为不然。因为在我看来，“联邦党人”在美国建国时期批判“反联邦党人”政治观过程中所发展起来的宪政民主理论，对于中国这一巨型大国的国情实有某种特别贴切性。因为事实上，联邦党人在政治史上的最大贡献就在于他们彻底打破了民主只有在小国才有的西方传统政治观，在西方以致人类历史上第一次奠定了“社会越大，越能妥当自治”（the larger the society, the more duly capable it will be of self-government）[33]这一截然相反的“大国民主论”，即认为民主在大国更易达成。著名政治学家道尔（Robert Dahl）曾相当正确的指出，这是自希腊城邦民主以后民主理念的最大发展。[34]

我以为，联邦党人的这一“大国民主更易”的理念及美国的历史经验，使我们有理由相信，中国自秦汉以来的“一统天下”传统并不必然构成中国走向民主的障碍，相反，在充分立足公民个体为本、充分落实人民主权的基础上，中国的大一统传统或将极大地有助于中国最终成熟为一个“宪政布于天下”的伟大现代政治共同体。从某种意义上讲，晚近以来种种邦联联邦论以及地方分权论之所以如此盛行，在很大程度上是对中国之“大”不知所措的表现，从而以为中国要走向民主就必须先把自己分解成若干区域自治体。但这些路向之所以在我看来都不是对问题的真正回答，首先这种思路实际并未跳出中国传统所谓“以封建抗郡县”这种老路，其次则论者们与当年美国的“反联邦党人”一样，实际上拘囿于民主只有在小国才可能的传统偏见，从而以为在一个大国只有以地方分权才能建立民主，而其实际结果则很可能将再度陷入中国传统政治那种在中央集权制与区域寡头制之间来回摆荡的历史循环。

联邦党人的建国思想之所以特别值得我们重视，正是因为他们的思想乃是在深刻总结以地方分权建立大国民主的失败教训中发展起来的。[35]他们从美国独立后最初十余年建立“大国民主”的经验教训中深刻地认识到，在大国建立民主将同样面临大国在君主制下最常面临的问题，这就是如何防止出现所谓“主权中的主权”这种地方坐大、中央架空失控的危险政治局面。换言之，在一个共和制大国，同样存在着中央权力如何不受地方权力挑战和颠覆的问题。这实际意味着，大国民主要想成为长治久安的政治体制，就必须把中央权力的正当性基础奠定在比任何王权都更稳固的基础上。联邦党人的远见就在于他们认识到，要一劳永逸地解决这一问题，唯一之道就是必须彻底使中央权力直接立足于“人民主权”的基础上，因为惟此中央权力才有可能真正奠定自己不受任何地方权力挑战的最坚实政治基础。联邦党人这一“中央权力直立人民主权之中”的思想及其在美国这一大国的政治实践，事实上是对西方自马基雅维利以来关于“共和政体如何可能长治久安”这一问题的最彻底回答，[36]美国之所以能打破“大国只能实行君主制”这一西方传统，之所以能成为西方以致人类历史上第一个“大国无君主而能长治久安”的例子根本原因。

联邦党人的这一“大国民主之道”对于我们中国这一巨型大国如何走向民主的启示，我以为是不言而喻的。我们当然都太熟悉中国历史上一旦王权动摇必天下大乱的种种故事，我们也知道正因为如此自贾谊“过秦论”以还中国历代儒家士大夫对于长治久安的高度重视，也正是由于这种重视，儒家主流历来有以维护中国大一统为己任的传统。但自从1911年推翻帝制、建立共和以来，我们不但至今尚未能奠定一个长治久安的政治体制，而且事实上尚未对中国这一巨型国家如何可能“共和”，没有君主如何可能长治久安这一问题作过真正深入的思考。晚近士风颇以妄自菲薄儒家维护大一统这一传统本身而自标榜，似乎儒家历来维护大一统本身就是错了。这既不公平更未切中问题所在。事实上在西方，亚里斯多德早已见出所谓“王权”的问题在某种意义上乃内在于任何政治体制，这是因为任何政治体制的根本问题都是中央权力如何落实的问题；[37]西方传统认为大国只能行君主制也是因为国家越大，中央权力的落实问题就越困难。我们今天应该说历代儒家对此都有太深刻的理解，他们的历史局限性并不在于他们维护中国的大一统，而是在于他们与西方传统思想家一样（试读但丁的《论王权》），无法看出大国无王权如何可能长治久安。今日之事由此也并不是单纯反对大一统的传统而走“封建”的老路，而毋宁是要继承儒家历来重视长治久安之道的传统，探讨如何在中国这一巨型大国以民主的方式重新奠定中央权力的正当性基础。联邦党人为美国建国所作的努力实际表明，中央集权并不必然走向专制。问题的本质并不在于要否集权，而是在于如何集权。联邦党人的深刻之处就在于他们最早见出，最强大的中央集权恰恰只有在中央权力来自于

公民们直接授权的政治社会才真正可能。换言之，他们相当清楚地看出，强化中央权力的最有效手段恰恰就是扩大大众民主，这也正是日后韦伯的基本看法。[38]

晚近以来中国所谓“中央与地方”的张力日益加剧事实上已使重新奠定中国的中央权力的问题变得分外突出，因为这一张力的实质无非是，由于中国社会分殊化的高度发展，已使“中央”日感缺乏足够的权力基础来整合不同社会利益的矛盾和冲突。但是，从更深一层的角度看，中央权力基础不足的根本原因恰恰在于中国的中央权力并未立足于人民主权的基础上，亦即由于缺乏一套能使社会大众都参与其中的全国性政治过程和政治机制，中国的中央政治权力事实上并无自己独立的权力基础，亦即它无法象发达经济民族的中央权力那样可以诉诸全国性大选来直接取得社会大众的民意支持，从而以制度化的方式确立自身权力不容挑战的正当性基础（legitimacy）。由此而言，中国政治改革的中心问题事实上是要解决重新奠定中央政治权力的正当性基础问题，亦即使之能直接立足于以全国性大选为杠杆的大众民主基础之上。在中国今后的政治安排中，一方面，地方权力应当有高度的自主独立性，即它们不应由中央任命而应由当地人民选举产生（地方选举），但另一方面，同样重要的是，中央权力对于地方权力必须具有高度的自主独立性。诚如韦伯早就深刻见出，社会经济发展越是多元分殊，中央权力就越有必要立足于全民直选，否则必处处受制于各种地方或集团利益。[39]本文下篇由此将试图探讨中国全国人大直选的可能性和可行性问题。说到底，以定期性的全国性大选来凝聚全民族的政治向心力和政治意志力乃是一个民族走向政治成熟的根本标志。

中国学术城

发表评论

用户名：	<input type="text"/>	⊙ (3 - 20个字符)
电子邮件：	<input type="text"/>	⊙
用户评论：	<input type="text"/>	⊙

发表评论

重置

用户评论

目前还没有评论。欢迎您成为第一位评论者！

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办

电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720